

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL  
F. G. JACOBS  
apresentadas em 27 de Janeiro de 2000 \*

1. Num processo cível entre particulares, resultante de um contrato, deve o tribunal nacional recusar a aplicação de uma regulamentação técnica nacional que, embora notificada à Comissão nos termos da Directiva 83/189<sup>1</sup>, foi adoptada antes de ter terminado o período de suspensão aplicável em conformidade com a mesma directiva? Esta é a questão suscitada no presente processo na esteira do acórdão do Tribunal de Justiça no processo CIA Security International<sup>2</sup>.

#### A legislação comunitária

2. A Directiva 83/189 obriga a seguir determinados procedimentos quando um Estado-Membro tenciona adoptar regulamentações técnicas. O objectivo desses procedimentos é, como resulta claramente do preâmbulo, facilitar o bom funcionamento do mercado interno eliminando as restrições à livre circulação de mercadorias que poderiam surgir se os Estados-Membros dispusessem de liberdade total para

fixarem exigências técnicas diferentes em relação às mercadorias comercializadas ou utilizadas nos seus territórios. No essencial, um Estado-Membro que tenciona adoptar essas disposições deve proceder à sua notificação antecipada abstendo-se de as aplicar durante um período de suspensão determinado, a fim de permitir que a Comissão e os restantes Estados-Membros apresentem observações quanto a possíveis entraves às trocas comerciais numa fase em que as mesmas ainda possam ser tomadas em conta, e que o legislador comunitário, se este considerar oportuno, adopte disposições que regulem o sector em causa. As disposições pertinentes da Directiva 83/189, conforme alterada, são as seguintes.

3. O artigo 1.º contém, designadamente, as seguintes definições:

«1) 'Produto': os produtos de fabrico industrial com excepção dos produtos agrícolas;

2) 'Especificação técnica': a especificação que consta de um documento que define as características exigidas de um produto, tais como os níveis de qualidade ou de propriedade de utilização, a segurança, as dimensões,

\* Língua original: inglês.

1 — Directiva do Conselho, de 28 de Março de 1983, relativa a um procedimento de informação no domínio das normas e regulamentações técnicas (JO L 109, p. 8; EE 13 F14 p. 34), conforme alterada especialmente pela Directiva do Conselho, de 22 de Março de 1988 (JO L 81, p. 75), e pela Directiva 94/10/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Março de 1994, que altera substancialmente pela segunda vez a Directiva 83/189 (JO L 100, p. 30).

2 — Acórdão de 30 de Abril de 1996 (C-194/94, Colect., p. I-2201).

incluindo as prescrições aplicáveis ao produto no que respeita à denominação de venda, à terminologia, aos símbolos, aos ensaios e métodos de ensaio, à embalagem, à marcação e à rotulagem, bem como aos procedimentos de avaliação da conformidade.

O termo 'especificação técnica' abrange igualmente os métodos e processos de produção relativos aos produtos agrícolas..., dos produtos destinados à alimentação humana e animal, e dos medicamentos..., bem como aos métodos e processos de produção relativos aos outros produtos, desde que estes tenham incidência sobre as características destes últimos<sup>3</sup>;

4. O artigo 8.º determina, designadamente:

«1. Sem prejuízo do disposto no artigo 10.º, os Estados-Membros comunicarão imediatamente à Comissão qualquer projecto de regra técnica... Enviarão igualmente à Comissão uma notificação referindo as razões da necessidade do estabelecimento dessa regra técnica, salvo se as mesmas já transpuserem do projecto.

...

A Comissão transmitirá de imediato aos outros Estados-Membros o projecto de regra técnica e todos os documentos que lhe tenham sido comunicados...

9) 'Regra técnica': as especificações técnicas... cujo cumprimento é obrigatório, *de jure ou de facto*, para a comercialização ou a utilização num Estado-Membro ou numa parte importante desse Estado...

10) 'Projecto de regra técnica': o texto de uma especificação técnica... que se encontre numa fase de preparação que permita ainda a introdução de alterações substanciais.»

2. A Comissão e os Estados-Membros podem enviar ao Estado-Membro que tiver apresentado um projecto de regra técnica observações, que este Estado-Membro tomará em consideração na medida do possível, aquando da elaboração definitiva da regra técnica.

3 — A extensão da definição prevista no segundo parágrafo do n.º 2 do artigo 1.º, não figurava na versão original da directiva; esta foi introduzida pela Directiva 88/182 e pela Directiva 94/10, referida na nota 1.

...»

5. O artigo 9.º prevê o seguinte:

«1. Os Estados-Membros adiarão a adopção de um projecto de regra técnica por três meses a contar da data de recepção, pela Comissão, da comunicação referida no n.º 1 do artigo 8.º

2. Os Estados-Membros adiarão:

...

— por seis meses... a adopção de qualquer outro projecto de regra técnica,

prazos estes a contar da data de recepção pela Comissão da comunicação referida no n.º 1 do artigo 8.º, se nos três meses subsequentes a Comissão ou outro Estado-Membro emitir um parecer circunstanciado segundo o qual a medida prevista apresenta aspectos que podem eventualmente levantar entraves à livre circulação das mercadorias no âmbito do mercado interno.

O Estado-Membro em causa apresentará à Comissão um relatório sobre o seguimento

que pretende dar a esses pareceres circunstanciados. A Comissão comentará esta reacção.

3. Os Estados-Membros adiarão a adopção do projecto de regra técnica por doze meses a contar da data de recepção pela Comissão da comunicação referida no n.º 1 do artigo 8.º se, nos três meses subsequentes, a Comissão manifestar a sua intenção de propor ou adoptar uma directiva, um regulamento ou uma decisão nesta matéria, nos termos do artigo 189.º do Tratado.

...»

Nos termos do artigo 9.º, n.º 7, as obrigações de suspensão não são aplicáveis «sempre que, por razões urgentes, resultantes de uma situação grave e imprevisível, relacionadas com a defesa da saúde das pessoas e dos animais, a preservação dos vegetais ou a segurança, um Estado-Membro deva elaborar, no mais breve prazo, regras técnicas que adoptará e porá em vigor de imediato, sem ser possível proceder a uma consulta».

6. O artigo 10.º, n.º 1, da Directiva 83/189 determina que os artigos 8.º e 9.º não são aplicáveis às normas técnicas dos Estados-Membros através das quais estes, designadamente, «dêem cumprimento aos actos

comunitários vinculativos cujo efeito seja a adopção de especificações técnicas».

salientava a utilidade da notificação e a obrigação de suspensão previstas na directiva a fim de impedir a criação de novos entraves técnicos às trocas comerciais. Concluía que:

7. A Directiva 83/189 foi transposta para o direito italiano, como foi sublinhado na audiência, pela Lei n.º 317, de 21 de Junho de 1986<sup>4</sup>. O artigo 1.º da referida lei, conforme alterado<sup>5</sup>, define a expressão de modo semelhante, embora não idêntico, às disposições da directiva atrás referida. O artigo 9.º transpõe, no essencial, os artigos 8.º, 9.º e 10.º da directiva. Prevê, em especial, que as normas técnicas não podem entrar em vigor antes de decorridos três meses sobre a data da comunicação do respectivo projecto à Comissão, que se a Comissão, dentro desse prazo, emitir um parecer circunstanciado ou de um Estado-Membro formular observações quanto a eventuais entraves técnicos ao comércio, a entrada em vigor é adiada por quatro ou seis meses, segundo os casos, e que, no caso de a Comissão informar, nesse prazo de três meses, que será proposta legislação comunitária, a entrada em vigor da medida é adiada por um período de doze meses.

«As obrigações dos Estados-Membros são portanto claras e inequívocas:

- 1) Devem comunicar *todos* os projectos de regras técnicas abrangidas pela directiva;
- 2) Devem suspender a adopção de propostas de novas regras técnicas automaticamente por 3 meses, excepto nos casos especiais previstos no n.º 3 do artigo 9.º<sup>7</sup> da directiva;
- 3) Devem suspender a adopção de projectos de novas regras técnicas por um período adicional de 3 ou 9 meses, conforme se trate de casos para os quais tenham sido emitidas objecções ou para os quais esteja a ser estudada a introdução da legislação comunitária.

8. Em 1 de Outubro de 1986, a Comissão publicou uma comunicação relativa ao não respeito de determinadas disposições da Directiva 83/189<sup>6</sup>. Nessa comunicação

4 — *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (GURI)* 1986, n.º 151, p. 3.

5 — Última alteração introduzida pela Lei n.º 52, de 6 de Fevereiro de 1996, *GURI, Supplemento ordinario* n.º 24, p. 1, artigo 46.º, relativa à execução da Directiva 94/10.

6 — Comunicação da Comissão relativa à não observância de determinadas disposições da Directiva 83/189 (JO 1986, C 245, p. 4).

7 — O equivalente do artigo 9.º, n.º 7, na versão anteriormente referida.

É evidente que se os Estados-Membros não respeitaram as suas obrigações no que diz respeito a este procedimento de informação, verificar-se-á a criação de graves quebras no mercado interno, com consequências potencialmente prejudiciais para as trocas comerciais.

técnica nacional que não tenha sido notificada em conformidade com a directiva.»

#### A legislação italiana em questão e o processo de notificação

A Comissão considera assim que, se um Estado-Membro adopta uma regra técnica abrangida pelas disposições da Directiva 83/189/CEE sem comunicar o projecto à Comissão e sem respeitar a obrigação de *statu quo*, a regra assim adoptada não pode ser tornada executória em relação a terceiros por força do sistema legislativo do Estado-Membro considerado. A Comissão considera assim que as partes em litígio têm o direito de esperar dos tribunais nacionais que eles recusem a aplicação de regras técnicas nacionais que não foram comunicadas como exige a legislação comunitária.»

9. Em 30 de Abril de 1996, no acórdão proferido no processo CIA Security International<sup>8</sup>, o Tribunal de Justiça analisou a posição tomada pela Comissão nessa comunicação e declarou, designadamente, que «Os artigos 8.º e 9.º da Directiva 83/189... devem ser interpretados no sentido de que os particulares podem invocá-los perante o juiz nacional, ao qual compete recusar a aplicação de uma regra

10. A Lei italiana n.º 313, de 3 de Agosto de 1998<sup>9</sup>, contém disposições relativas à rotulagem de origem de azeite extra-virgem, azeite virgem e azeite.

11. O artigo 1.º, n.º 1, determina, no essencial, que apenas é autorizada a comercialização destas variedades de azeite com a indicação de que são «produzidos» ou «fabricados» em Itália se todo o processo de colheita, produção, manipulação e embalagem tiver tido lugar em Itália. A rotulagem de azeite obtido em Itália a partir de azeitona total ou parcialmente originária de outros países deve referir esse facto, indicando as percentagens respectivas e o país ou os países de origem (artigo 1.º, n.º 2); o azeite que não contiver essas indicações deve ser escoado no prazo de quatro meses a contar da entrada em vigor da lei ou retirado do mercado depois dessa data (artigo 1.º, n.º 4). As disposições dos artigos 2.º a 4.º não são directamente relevantes para a solução do caso vertente, embora o artigo 2.º diga respeito ao armazenamento separado dos diferentes tipos de azeite nas refinarias de azeite e o artigo 4.º à fiscalização por parte das

8 — Referido na nota 2; v. n.ºs 36 a 55 do acórdão e n.º 2 da parte decisória.

9 — GURI n.º 201, de 29 de Agosto de 1998.

autoridades aduaneiras e das restantes autoridades. O artigo 5.º fixa, todavia, as sanções em caso de infracções; especialmente, quem produzir, detiver para venda, ou colocar no mercado azeite virgem ou extra-virgem, violando o disposto no artigo 1.º está sujeito a uma coima de 800 000 ITL por cada 100 kg de azeite.

*das Comunidades Europeias*<sup>10</sup> uma comunicação nos termos da qual o período de suspensão de três meses previsto no artigo 9.º, n.º 1, da Directiva 83/189 — especificamente descrito como «período durante o qual o projecto não pode ser adoptado» — terminava em 5 de Agosto de 1998 (embora seja questionável se essa data não deveria ter sido 4 de Agosto, uma vez que a notificação teve lugar em 4 de Maio).

12. Resulta das indicações contidas no *GURI* que o projecto de Lei n.º 313 começou por ser apresentado ao Parlamento italiano em 27 de Janeiro de 1998; foi examinado pelo Senado em Fevereiro e Março do mesmo ano e pela Câmara de Deputados em Abril e Junho, acabando por ser aprovado por esta última em 28 de Julho e pelo primeiro em 29 de Julho de 1998.

15. Numa nota que figura em anexo à comunicação no *Jornal Oficial*, a Comissão chamou a atenção para o facto de, segundo o acórdão *CIA Security International*, os órgãos jurisdicionais nacionais deverem recusar a aplicação de uma norma técnica nacional que não tenha sido notificada nos termos da Directiva 83/189, pelo que as regulamentações técnicas em causa não são oponíveis aos particulares.

13. Entretanto a Comissão, informada do projecto, pediu às autoridades italianas que procedessem à sua notificação em conformidade com a Directiva 83/189, o que aconteceu em 4 de Maio de 1998. O Tribunal de Justiça não foi informado se, nos termos do artigo 8.º, n.º 1, da Directiva 83/189 tinham sido igualmente comunicados os motivos que justificavam a adopção da lei. Também não foi indicado se existiu recurso ao procedimento urgente previsto no n.º 7 do artigo 9.º

16. Em 23 de Julho de 1998, dentro do período de três meses anteriormente referido, a Comissão comunicou às autoridades italianas a sua intenção de legislar sobre a matéria regulada no projecto de lei e convidava-as a adiar a sua adopção por um período de doze meses a contar da data da notificação — isto é, até 4 de Maio de 1999 — nos termos do artigo 9.º, n.º 3, da Directiva 83/189.

14. Assim, a Comissão notificou o projecto de lei aos Estados-Membros e, em 10 de Junho de 1998, publicou no *Jornal Oficial*

17. Porém, a Lei n.º 313 foi adoptada — isto é, assinada pelo Presidente da República, pelo primeiro-ministro e pelo minis-

10 — JO 1998, C 177, p. 2.

tro da Agricultura, depois de ter sido definitivamente aprovada pelas duas câmaras do Parlamento italiano — em 3 de Agosto de 1998, dois dias antes de terminar o prazo inicial de suspensão de três meses, como indica a comunicação no Jornal Oficial. No dia seguinte, a Comissão informou o representante permanente da República Italiana que ia intentar uma acção nos termos do artigo 169.º do Tratado CE (actual artigo 226.º CE) se a lei fosse publicada no *GURI* e declarou que a mesma não era oponível aos particulares se fosse publicada antes de 4 de Maio de 1999.

18. Em 4 de Agosto de 1998, ainda durante o período inicial de três meses, a Comissão recebeu pareceres circunstanciados em conformidade com o n.º 2 do artigo 9.º da Directiva 83/189, dos Governos espanhol e português e em 5 de Agosto recebeu as observações nos termos do artigo 8.º, n.º 2, do Governo dos Países Baixos.

19. Em 29 de Agosto de 1998, a Lei n.º 313 foi publicada no *GURI* conforme tinha sido adoptada em 3 de Agosto e entrou em vigor no dia seguinte.

certo número de acontecimentos posteriores pode ser mencionado a fim de oferecer um quadro mais completo dos factos relevantes.

21. Em 22 de Dezembro de 1998, a Comissão adoptou a legislação que tinha anunciado às autoridades italianas, sob a forma de Regulamento (CE) n.º 2815/98<sup>11</sup>. Este regulamento fixa as normas que regulam as denominações de origem em matéria de rotulagem ou de embalagem de azeite virgem e extra-virgem e proíbe a utilização dessa denominação pelo azeite e resíduos de azeite. Em relação ao azeite virgem e extra-virgem, a denominação pode consistir numa denominação de origem registada protegida ou numa indicação geográfica protegida<sup>12</sup>, ou no nome de um Estado-Membro, da Comunidade Europeia ou de um terceiro país. Quando a denominação de origem consiste no nome de um Estado-Membro, deve tratar-se do nome do Estado onde o azeite foi «obtido»; por outras palavras, o lugar onde o azeite foi extraído deve situar-se nesse Estado. As misturas devem ser indicadas como tal mas, se mais de 75% do azeite tiver sido obtido num Estado-Membro, esse facto pode ser igualmente indicado, juntamente com a respectiva percentagem.

22. O Regulamento n.º 2815/98 entrou em vigor em 1 de Abril de 1999.

### Factos posteriores

20. Os n.ºs anteriores resumem a situação tal como se encontrava quando surgiu o litígio no processo principal. Contudo, um

11 — Regulamento (CE) n.º 2815/98 da Comissão, de 22 de Dezembro de 1998, relativo às normas comerciais para o azeite (JO L 349, p. 56).

12 — O que significa que uma designação de origem ou uma indicação geográfica registadas nos termos do Regulamento (CEE) n.º 2081/92 do Conselho, de 14 de Julho de 1992, relativo à protecção das indicações geográficas e denominações de origem dos produtos agrícolas e dos géneros alimentícios (JO 1992, L 208, p. 1).

23. Em 27 de Janeiro de 1999, a Comissão notificou à República Italiana um parecer fundamentado nos termos do artigo 169.º do Tratado CE, segundo o qual a adopção e a entrada em vigor da Lei n.º 313 violavam o disposto no artigo 9.º da Directiva 83/189. Aparentemente, esse processo não atingiu a fase de ser submetido ao Tribunal de Justiça.

24. Porém, em 17 de Março de 1999, o Governo italiano intentou no Tribunal de Justiça, sob o processo C-99/99, uma acção contra a Comissão destinada a obter anulação do Regulamento n.º 2815/98. Sustenta, no essencial, que o objectivo da indicação de origem é informar o consumidor acerca das qualidades distintivas do produto final, que resultam, em larga medida, da região de origem da azeitona, e não do local onde é triturada e que existem, tanto no azeite corrente como no azeite virgem e extra-virgem.

25. Resulta, além disso, da audiência, que uma lei que revogava os artigos 1.º e 2.º da Lei n.º 313 se encontrava, nesse momento, em fase de projecto de lei.

encomendou 648 litros de «Dante», azeite extra-virgem, à Van den Bergh, uma filial da Unilever Italia SpA. O azeite foi entregue à Central Food em 29 de Setembro. Das declarações na audiência resulta que uma determinada proporção do azeite era originária de Espanha e da Grécia. Em 30 de Setembro de 1998, a Central Food escreveu à Unilever Italia, afirmando que o azeite fornecido não estava rotulado nos termos do disposto na Lei n.º 313, o que a impossibilitava de pagar a respectiva factura. Convidou a Unilever Italia a retirar o azeite e a fornecer o azeite rotulado nos termos da legislação.

27. Em 2 de Outubro de 1998, a Unilever Italia respondeu à Central Food que a Comissão tinha ordenado à Itália que não adoptasse nova legislação em matéria de rotulagem de azeite até 4 de Maio de 1999. Assim, o disposto na Lei n.º 313 não podia ser aplicado antes daquela data, e o azeite fornecido era plenamente conforme com a legislação em vigor.

### Matéria de facto no processo principal

26. Em 25 de Setembro de 1998, a Central Food SpA, recorrida no processo principal,

28. Porém, a Central Food recusou-se a pagar o azeite, alegando que a sua posição era apoiada por numerosos outros grupos de distribuição. Em consequência, a Unilever Italia intentou uma acção na Pretura



Circondariale di Milano pedindo que a Central Food fosse condenada ao pagamento.

## Tramitação processual

29. Em 6 de Novembro de 1998, antes da apresentação das observações da Central Food, aquele órgão jurisdicional proferiu um despacho no qual submetia ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:

«A lei interna, promulgada e que entrou em vigor no Estado-Membro (Lei n.º 313 de 3.8.98), pode não ser aplicada pelo juiz nacional chamado a proferir uma injunção para pagamento relativamente ao fornecimento de azeite extra-virgem rotulado de modo não conforme com as disposições da referida lei nacional, considerando que, após a notificação e conseqüente análise de um projecto de lei nacional relativo à rotulagem de origem do azeite extra-virgem, do azeite virgem e do azeite, a Comissão Europeia procedeu, com base no artigo 9.º, n.º 3, da Directiva 83/189 (em matéria de processo de informação no sector das normas e das regulamentações técnicas) ao envio formal de um convite ao Estado em causa para não adoptar, num prazo determinado (até 14.9.99)<sup>13</sup> normas relativas à comercialização do azeite enquanto se aguarda a adopção de regulamentação comunitária na matéria em causa?»

30. Foram apresentadas ao Tribunal de Justiça observações escritas pela Unilever, pelos governos da Bélgica, Dinamarca, Itália e dos Países Baixos e pela Comissão. A Central Food, embora tenha sido convidada a apresentar observações, não o fez. Na audiência apresentaram alegações a Unilever, o Governo italiano e a Comissão.

## Admissibilidade do pedido de decisão prejudicial

31. Na audiência, discutiu-se a questão de saber quais as disposições exactas da Lei n.º 313 que estavam em causa no presente litígio, nomeadamente se se tratava das disposições relativas à utilização da expressão «fabricado (ou produzido) em Itália», no artigo 1.º, n.º 1, ou as disposições relativas à rotulagem de azeite total ou parcialmente originário de outros Estados-Membros, no artigo 1.º, n.º 2. O agente do Governo italiano defendeu que o pedido de decisão prejudicial era inadmissível por falta de clareza quanto às disposições em causa.

32. Não podemos estar de acordo. Resulta do despacho de reenvio e dos autos do processo nacional que o acompanham, que o litígio sobre o qual o tribunal nacional deve pronunciar-se tem por objecto a aplicabilidade das exigências de rotulagem

13 — É pacífico que a data aqui indicada resulta de um erro e que deveria ler-se «4 de Maio de 1999».

previstas na Lei n.º 313 e que o pedido foi submetido a fim de determinar se as mesmas são exigíveis à luz da Directiva 83/189. O facto de não se especificar exactamente qual das duas exigências, claramente relacionadas, se alega ter sido violada no contexto do processo nacional não impede que o Tribunal de Justiça entenda as questões e resolva de forma pertinente a questão submetida pelo órgão jurisdicional nacional.

trava em estudo pelo legislador italiano, no momento em que foi adoptado, durante o período inicial de três meses de suspensão e no momento da recepção dos pareceres circunstanciados dos Governos espanhol e português, que ampliavam para seis meses o período de suspensão, e da comunicação da Comissão que anunciava a intenção de adoptar legislação no sentido de ampliar esse mesmo período para doze meses.

### A versão aplicável da legislação comunitária

33. Uma questão prévia que merece uma análise breve prende-se com a versão pertinente da legislação comunitária a ter em conta no caso vertente.

34. A Directiva 83/189 foi revogada e as suas disposições foram consolidadas e ampliadas pela Directiva 98/34<sup>14</sup>, que entrou em vigor em 10 de Agosto de 1998<sup>15</sup>. A Lei n.º 313 entrou em vigor e os factos que estão na base do litígio no processo principal ocorreram todos depois dessa data. Contudo, parece claro que a aplicabilidade da lei deve ser apreciada à luz da Directiva 83/189, que estava em vigor quando o projecto de lei se encon-

35. Em todo o caso, a Directiva 98/34 não introduziu modificações essenciais decisivas para a resolução das questões submetidas no caso vertente, nas disposições da Directiva 83/189. Embora a primeira das referidas directivas tenha sido alterada pela Directiva 98/48 menos de um mês depois de ter sido adoptada, essas alterações — cujo prazo de transposição terminava, de qualquer forma, em 5 de Agosto de 1999 — limitaram-se a ampliar o objectivo das disposições pertinentes a fim de incluir «serviços da sociedade da informação» — isto é, os serviços exigidos e prestados à distância através de meios electrónicos — em áreas bastante estranhas ao litígio no caso vertente.

### As questões essenciais

14 — Directiva 98/34/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de Junho de 1998, relativa a um procedimento de informação no domínio das normas e regulamentações técnicas (JO 1998, L 204, p. 37), conforme modificada pela Directiva 98/48/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de Julho de 1998 (JO 1998, L 217, p. 18).

15 — A Directiva 98/34 não prevê prazo de transposição mas mantém em vigor os prazos de transposição da Directiva 83/189 e das directivas que modificaram esta última.

36. São, essencialmente, dois os problemas a analisar para responder à questão sub-

metida pelo órgão jurisdicional nacional. Em primeiro lugar, deve determinar-se se as normas nacionais relevantes constituem uma regulamentação técnica na acepção da Directiva 83/189, que deve ser obrigatoriamente notificada na fase de projecto. Em caso afirmativo, devem determinar-se as consequências decorrentes da inobservância de um dos períodos de suspensão previstos no artigo 9.º, depois de cumprida a obrigação de notificação.

37. Ao analisar estas questões, apenas me debruçarei sobre as normas relativas à rotulagem previstas no artigo 1.º da lei, uma vez que a rotulagem é especificamente referida no pedido prejudicial e que resulta claramente dos autos e dos documentos apresentados pela Unilever Italia que este é o único problema no processo principal.

38. Deve ter-se igualmente presente que a Directiva 83/189 foi transposta para o ordenamento italiano pela Lei n.º 317, de 21 de Junho de 1986, conforme alterada. Contudo, uma vez que os problemas em causa foram inteiramente discutidos sem ter em conta, salvo uma breve referência na audiência, a legislação italiana de execução, procederei à sua análise na parte principal da minha análise, apenas do ponto de vista da directiva comunitária.

As normas relativas à rotulagem contidas na Lei n.º 313 são especificações técnicas às quais se aplicam os artigos 8.º e 9.º da Directiva 83/189?

39. Em primeiro lugar, deve sublinhar-se que o facto de as restantes normas contidas na Lei n.º 313 constituírem ou não especificações técnicas não afecta a qualificação das normas de rotulagem. Uma lei pode reunir disposições diferentes, algumas das quais caem na alçada da Directiva 83/189, enquanto outras não.

40. O Governo italiano defende que (i) as normas de rotulagem não entram, de modo algum, no âmbito da Directiva 83/189 e/ou (ii) que essas normas foram adoptadas em conformidade com a Directiva 79/112<sup>16</sup>, pelo que, nos termos do artigo 10.º, n.º 1, da Directiva 83/189, os artigos 8.º e 9.º não são aplicáveis.

*As normas de rotulagem estão abrangidas pela definição contida na Directiva 83/189?*

41. O Governo italiano defende que as normas de rotulagem destinadas a proteger

16 — Directiva 79/112/CEE do Conselho, de 18 de Dezembro de 1978, relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros respeitantes à rotulagem, apresentação e publicidade dos géneros alimentícios destinados ao consumidor final (JO 1979, L 33, p. 1), conforme alterada.

os consumidores através de uma correcta informação sobre o país de origem não constituem especificações técnicas na acepção do artigo 1.º, n.º 2, da Directiva 83/189. É pacífico que estas dizem respeito «à denominação de venda..., à embalagem, à marcação e à rotulagem», como se indica no primeiro parágrafo desta disposição. Todavia, este parágrafo refere-se apenas aos produtos industriais. Foi o *segundo* parágrafo, introduzido com a última alteração, que tornou a definição de especificação técnica extensiva «aos métodos e processos de produção» relativos aos produtos agrícolas «desde que estes tenham incidência sobre as características destes últimos». As normas relativas à rotulagem previstas na Lei n.º 313 não se destinam a fixar exigências técnicas relativas à produção de azeite, que já se encontram previstas nas normas comunitárias relativas à organização comum de mercado do azeite e de gorduras, nem proíbem a comercialização ou obstam à livre circulação de mercadorias no interior da Comunidade.

42. A Comissão respondeu que as autoridades italianas notificaram o projecto de lei nos termos da Directiva 83/189, pelo que se pode inferir que se trata de uma regulamentação técnica. Além disso, nos termos do artigo 1.º, n.º 2, da Directiva 83/189, as exigências relativas à rotulagem constituem especificações técnicas, independentemente de os produtos a que se referem serem industriais ou agrícolas.

43. O argumento da Comissão baseado na notificação efectiva da lei não pode, a meu

ver, considerar-se decisivo para determinar quais as normas que constituem especificações técnicas. A notificação foi feita a pedido da Comissão, não por iniciativa das autoridades italianas, embora fosse legítimo esperar que estas tivessem manifestado reservas no momento da notificação no caso de estarem convencidas de que nenhuma parte da legislação caía na alçada da directiva, e, tanto quanto sabemos, não foi isso o que fizeram.

44. O argumento do Governo italiano segundo o qual as normas de rotulagem em questão não são especificações técnicas pode ser apreciado de forma bastante simples. A directiva, na versão em vigor no momento em que ocorreram os factos, definia o conceito de produto como «qualquer produto de fabrico industrial e qualquer produto agrícola». O azeite é um produto agrícola. Considera, além disso, especificação técnica aquela que define «as características exigidas de um produto, tais como... a rotulagem». A rotulagem constitui o objecto das normas em litígio no presente processo.

45. O argumento de que não existem obstáculos à livre circulação de mercadorias parece basear-se na tese segundo a qual as normas de rotulagem em causa não impõem obrigação alguma de mencionar a origem italiana no rótulo, fixando apenas as condições da sua utilização no caso de quem coloca o rótulo optar por fazê-lo. Não existe, portanto, nenhuma obrigação efectiva de rotulagem nem qualquer obstá-

culo às trocas comerciais intracomunitárias.

46. Não me parece que se possa considerar uma norma de rotulagem menos respeitável do que uma obrigação, pelo simples facto de que proíbe, em vez de impor, a indicação de determinados pormenores em determinadas circunstâncias. Além disso, as disposições relativas à indicação da origem não italiana, que figuram no artigo 1.º, n.º 2, da Lei n.º 313 — que parecem ter importância para efeitos do processo principal, uma vez que, segundo foi indicado, o azeite em questão é, em parte, originário da Grécia e da Espanha — produzem um efeito específico sobre as trocas comerciais entre os Estados-Membros (à semelhança, por analogia, do disposto no artigo 1.º, n.º 1).

47. Assim, não temos nenhuma dificuldade em concluir que as normas relativas à rotulagem, previstas no artigo 1.º da Lei italiana n.º 313, são especificações técnicas que caem na alçada da Directiva 83/189.

*As normas relativas à rotulagem dão cumprimento à Directiva 79/112?*

48. O n.º 1 do artigo 10.º da Directiva 83/189 isenta as disposições mediante as quais os Estados-Membros dêem cumprimento aos actos comunitários vinculativos

cujo efeito seja a adopção de especificações técnicas. O Governo italiano defende que as normas em questão dão cumprimento à obrigação prevista no artigo 3.º, n.º 1, ponto 7), da Directiva 79/112, que exige que o local de origem ou de proveniência do género alimentício sejam indicados na rotulagem quando a omissão desta indicação for susceptível de induzir o consumidor em erro quanto à origem ou proveniência real do produto.

49. A Comissão considera que as disposições citadas da directiva estão redigidas em termos gerais, deixando aos Estados-Membros uma certa margem de discricionariedade, que a Directiva 83/189 pretende precisamente regular.

50. É a primeira vez que o Tribunal de Justiça é chamado a interpretar o artigo 10.º, n.º 1, da Directiva 83/189 ou a determinar o significado da expressão «dêem cumprimento aos actos comunitários vinculativos cujo efeito seja a adopção de especificações técnicas». Porém, é óbvio que a Directiva 79/112 é um acto comunitário vinculativo; o artigo 22.º exige que os Estados-Membros alterem a sua legislação para darem cumprimento à referida directiva. E, como atrás concluí, as exigências relativas à rotulagem são especificações técnicas.

51. Nos termos do artigo 3.º, n.º 1, da Directiva 79/112, «A rotulagem dos géneros alimentícios incluirá... unicamente as seguintes indicações obrigatórias:

...

7) o local de origem ou de proveniência quando a omissão desta indicação for susceptível de induzir em erro o consumidor quanto à origem ou proveniência real do género alimentício.»

52. Se, como salientou o Governo italiano, as normas italianas controvertidas, na realidade, não exigem que figure no rótulo a indicação da origem, então é extremamente difícil entender como poderiam transpor a referida disposição, que exige claramente essa indicação.

53. De qualquer modo, como a Comissão salientou na audiência, a Directiva 79/112 foi transposta para o ordenamento italiano em 1982, pelo Decreto do Presidente da República n.º 322, de 18 de Maio de 1982<sup>17</sup>, que prevê, no artigo 3.º, alínea h), que a rotulagem dos produtos alimentares deve indicar «o local de origem ou de proveniência». Uma vez que não contém restrições suplementares, tal disposição

exige provavelmente que essas indicações sejam indicadas em todos os casos e não só quando a sua ausência possa induzir efectivamente o consumidor em erro<sup>18</sup>. Assim, não vejo qualquer razão para defender que normas de rotulagem suplementares, do tipo das contidas na Lei n.º 313, eram, de qualquer modo, necessárias para completar a transposição da Directiva n.º 79/112.

54. Finalmente, o facto de o Governo italiano ter notificado a lei nos termos da Directiva 83/189, a pedido da Comissão, não sendo, embora, a prova decisiva de que as normas de rotulagem constituem especificações técnicas, permite pensar que o próprio Governo italiano, naquele momento, não se apercebeu de que estava a adoptar legislação no cumprimento de obrigações decorrentes de um acto comunitário vinculativo, caso em que não teria existido qualquer obrigação de notificação nos termos da referida directiva. Seria um concurso improvável de circunstâncias, que as autoridades italianas, não tendo dado cumprimento adequado ao artigo 3.º, n.º 1, ponto 7), da Directiva 79/112 durante vários anos, viessem depois sentir necessidade de reparar esse erro, especialmente no caso do azeite, com uma urgência tal que foram obrigadas a ignorar a injunção da Comissão no sentido de não adoptar legislação durante um período limitado, na iminência da adopção de legislação comunitária, mas esqueceram-se de referir que estavam a dar cumprimento à Directiva

17 — GURI n.º 156, de 9 de Junho de 1982, p. 4167. O artigo 3.º, alínea h), deste decreto foi analisado pelo Tribunal de Justiça no acórdão de 17 de Setembro de 1997, Dega (C-83/96, Colect., p. I-5001).

18 — Apesar de a exigência geral de a rotulagem não dever induzir o comprador em erro sobre esse aspecto estar prevista, quer no artigo 2.º da Directiva 79/112, quer no artigo 2.º do Decreto do Presidente da República.

79/112 quando, por ordem da Comissão, procederam à notificação do projecto de lei.

57. O projecto da Lei italiana n.º 313 foi notificado à Comissão em 4 de Maio de 1998. O período de suspensão referido no n.º 1 do artigo 9.º terminava, portanto, em 4 ou 5 de Agosto, conforme for calculado o fim do prazo de três meses.

55. Concluo no sentido de que as normas de rotulagem previstas na Lei n.º 313 são especificações técnicas que devem ser notificadas à Comissão na fase de projecto, não estando isentas em virtude do artigo 10.º, n.º 1, da Directiva 83/189.

58. Porém, o projecto de lei em questão foi adoptado em 3 de Agosto de 1998, pelo que, de qualquer forma, antes de ter terminado o período de suspensão. Nesse dia, o Presidente da República, o Primeiro Ministro e o Ministro da Agricultura assinaram a lei, que tinha sido previamente aprovada pela Câmara dos Deputados em 28 de Julho e pelo Senado em 29 de Julho de 1998.

Quais foram as obrigações de suspensão violadas e quais os efeitos daí resultantes?

*Violação das obrigações de suspensão nos termos do artigo 9.º da Directiva 83/189*

— O período de três meses

56. Em primeiro lugar, a República Italiana violou o disposto no artigo 9.º, n.º 1, da directiva nos termos do qual os Estados-Membros adiarão a adopção de projectos de regras técnicas por três meses a contar da data de recepção, pela Comissão, da comunicação referida no n.º 1 do artigo 8.º

59. O facto de a lei só ter entrado em vigor em 30 de Agosto de 1998, um dia depois da publicação no *GURI*, isto é, depois de ter terminado o período de suspensão, não afecta a conclusão de que o Governo italiano violou o artigo 9.º, n.º 1. Em primeiro lugar porque, nos termos da formulação clara do artigo, o acto decisivo é a adopção do projecto de regulamentação técnica e não a sua entrada em vigor. Em segundo lugar, o artigo 9.º, n.º 1, faz referência à adopção de um «projecto de regulamentação técnica». Nos termos do artigo 1.º, ponto 10), da directiva, uma regulamentação técnica está em fase de projecto apenas quando se encontre «numa fase de preparação que permita ainda a introdução de alterações substanciais». Uma vez que um projecto de lei deixa de poder ser alterado, o mais tardar, quando é assinado pelas autoridades constitucionais competentes, a «adopção», na acepção do artigo 9.º, n.º 1, não pode significar a

entrada em vigor através da publicação. Em terceiro lugar, uma interpretação diferente poria em risco o objectivo do artigo 9.º, n.º 1, que consiste em garantir que as normas técnicas não são adoptadas nem entram em vigor se não tiver existido a possibilidade efectiva de apresentar objecções e se estas não tiverem sido tomadas em consideração na fase do projecto. Este objectivo seria frustrado se um Estado-Membro tivesse que adoptar a versão definitiva de uma lei imediatamente depois da notificação, adiando simplesmente a sua entrada em vigor para depois do fim do período de suspensão.

pensa a questão de saber se, no caso vertente, tinha expirado o prazo de seis meses aí fixado. A fim de resolver esta questão, teria que ser discutido o conceito de «emissão» de um parecer circunstanciado nos termos do artigo 9.º, n.º 2, e do cálculo do fim do período inicial de três meses. Isto é, a meu ver, desnecessário na medida em que, de qualquer forma, a Lei n.º 313 foi adoptada em violação do disposto nos n.ºs 1 e 3 do artigo 9.º da directiva.

— O período de doze meses

*Consequências da violação das obrigações de suspensão nos termos do artigo 9.º da Directiva 83/189*

60. A República Italiana violou igualmente o artigo 9.º, n.º 3, da directiva, que obriga os Estados-Membros a adiarem a adopção de um projecto de regulamentação técnica pelo prazo de doze meses a contar da data da notificação se a Comissão anunciar, no prazo de três meses que se segue à notificação, a sua intenção de propor ou adoptar uma directiva, um regulamento ou uma decisão sobre a matéria. A República Italiana adoptou a lei apesar de a Comissão ter feito o referido anúncio em 23 de Julho de 1998.

62. Em primeiro lugar, a violação pode dar lugar, quer a acções por incumprimento intentadas pela Comissão ou por outros Estados-Membros, quer, eventualmente, a acções de indemnização por danos.

— O período de seis meses

61. No que respeita, por último, ao artigo 9.º, n.º 2, da directiva, deixarei sus-

63. No caso vertente, a questão submetida pelo órgão jurisdicional nacional prende-se com uma segunda consequência potencial da violação por parte da República Italiana, das obrigações de suspensão. O tribunal *a quo* pergunta, no essencial, se no âmbito de um processo cível entre particulares, relativo aos direitos e obrigações decorrentes de um contrato, o tribunal nacional deve recusar a aplicação de uma norma técnica que, embora notificada à



Comissão nos termos das exigências da directiva, foi adoptada antes de decorrido o prazo de suspensão aplicável nos termos da directiva.

de que a inobservância da obrigação de notificação acarreta a inaplicabilidade das regras técnicas em questão, de modo que não podem ser opostas aos particulares».

64. A questão suscitada pelo tribunal italiano surge na esteira do acórdão do Tribunal de Justiça no processo CIA Security International<sup>19</sup>. Esse processo referia-se a três sociedades que operavam na produção e venda de sistemas e centrais de alarme. Uma dessas sociedades, a CIA Security International, comercializou um sistema de alarme que, supostamente, não era conforme com a legislação belga aplicável. Porém, essa legislação não tinha sido notificada à Comissão nos termos da Directiva 83/189. Duas empresas concorrentes (a Signalson e a Securitel) afirmaram publicamente que o sistema de alarme em causa não preenchia os requisitos da legislação belga. A CIA Security International pediu que as duas empresas fossem intimadas a absterem-se de fazer tais afirmações alegando que se tratava de uma prática comercial desleal e, como tal, proibida. Sustentou que a legislação em que se baseavam essas afirmações era inválida por se tratar de uma regulamentação técnica que não tinha sido notificada. No pedido reconvenicional, a Signalson e a Securitel pediram, no essencial, que a legislação em causa fosse oponível à CIA Security International.

66. À luz dos factos do processo, pode concluir-se que o Tribunal de Justiça estabeleceu, desta forma, dois princípios. Uma regulamentação técnica adoptada sem prévia notificação não é oponível a) por um Estado-Membro a particulares e b) em processos cíveis entre concorrentes com base em normas nacionais que proíbem práticas comerciais desleais.

67. O raciocínio do Tribunal de Justiça pode ser resumido nos seguintes termos.

68. Os artigos 8.º e 9.º da Directiva 83/189 prevêm a obrigação precisa de os Estados-Membros notificarem os projectos de regulamentações técnicas à Comissão antes de serem adoptados. Sendo, portanto, incondicionais e suficientemente precisas do ponto de vista do seu conteúdo, tais normas podem ser invocadas por particulares perante os órgãos jurisdicionais nacionais<sup>20</sup>.

65. O Tribunal de Justiça afirmou, no n.º 54 do acórdão, que «a Directiva 83/189 deve ser interpretada no sentido

69. Quanto à questão de saber se regulamentações técnicas não notificadas não são

19 — V. nota 2.

20 — V. n.º 42 a 44 do acórdão.

oponíveis é determinante o objectivo da directiva. A Directiva 83/189 tem por objectivo a protecção da livre circulação de mercadorias através de um controlo preventivo. A obrigação de notificação constitui um meio essencial para a realização desse controlo comunitário. A eficácia do controlo ficará tanto mais reforçada quanto a directiva for interpretada no sentido de que a inobservância da obrigação de notificação constitui um vício processual essencial susceptível de acarretar a inaplicabilidade aos particulares das regras técnicas em causa<sup>21</sup>.

70. Por último, o vazio regulamentar criado na ordem jurídica nacional, causado pela inaplicabilidade de uma regulamentação técnica não notificada pode ser sanado, se necessário, através da adopção de normas técnicas recorrendo ao processo de urgência previsto na directiva<sup>22</sup>.

71. Dois aspectos distinguem o caso vertente do processo CIA Security International. Em primeiro lugar, a questão da inaplicabilidade de uma regulamentação técnica surge num processo cível entre particulares, que tem por objecto direitos e obrigações no quadro de uma relação contratual e não entre empresas concorrentes com base em normas nacionais que proíbem práticas comerciais desleais. Este último tipo de processos assemelha-se, em determinados aspectos, aos processos coactivos desencadeados pelo Estado<sup>23</sup>. Em segundo lugar, no caso vertente, contra-

riamente ao que acontecia no processo CIA Security International, a lei italiana controvertida tinha sido correctamente notificada à Comissão. A infracção em que incorreu a República Italiana traduz-se, não na falta de notificação, mas na violação da obrigação de suspensão imposta pela directiva.

72. As questões a analisar são, portanto, as seguintes.

- 1) Com que base se deve defender que um Estado-Membro não pode opor aos particulares uma regulamentação técnica adoptada sem notificação prévia?
- 2) As obrigações processuais previstas na directiva, e especialmente a obrigação de notificação, são de tal ordem que a sua violação deve implicar a inoponibilidade em todos os tipos de litígios entre particulares, em especial os resultantes de contrato?
- 3) Em caso afirmativo, a violação da obrigação de suspensão produz, pois, esse efeito?

73. Face ao contexto factual do presente processo o Tribunal de Justiça que, além do mais, não recebeu observações da Central

21 — V. n.º 48 do acórdão.

22 — V. n.ºs 51 a 53 do acórdão.

23 — V. *infra*, n.º 98.

Food, poderia sentir-se tentado a responder afirmativamente às duas últimas questões. Antes de mais, o legislador italiano violou, de forma ousada, as obrigações de suspensão previstas na directiva, depois de ter sido exortado pela Comissão a não o fazer. Consequentemente, do ponto de vista substantivo, o Tribunal de Justiça poderia adquirir a sólida convicção de que as normas relativas à rotulagem previstas na Lei n.º 313 criam um obstáculo injustificado às trocas comerciais violando, desta forma, o artigo 30.º do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 28.º CE).

74. Em minha opinião, o Tribunal de Justiça deve, no entanto, responder negativamente às duas questões. O caso vertente demonstra que «se os casos difíceis fazem má jurisprudência», o mesmo perigo existe, por vezes, nos «casos simples».

75. Antes de resolver as três questões atrás formuladas, é necessário clarificar a natureza da Directiva 83/189.

76. O objectivo das directivas é, normalmente, a aproximação das legislações nacionais, das disposições regulamentares ou administrativas num determinado sector. Obrigam os Estados-Membros a adoptar, dentro de determinado prazo, medidas regulamentares e impõem obrigações quanto ao conteúdo de tais medidas. Em princípio, deixam aos Estados-Membros a possibilidade de escolha da forma e das

modalidades de transposição para o ordenamento jurídico nacional.

77. Quando um Estado-Membro não transpõe uma directiva deste tipo para a legislação nacional antes de expirar o prazo, não procede à sua transposição correcta, a eficácia e a uniformidade da legislação comunitária são postas em causa e os particulares podem ver-se privados de direitos que a directiva pretende atribuir-lhes.

78. A fim de resolver estes problemas, especialmente no âmbito de litígios entre particulares, o Tribunal de Justiça desenvolveu aquilo a que a doutrina da Comunidade frequentemente chama princípios da interpretação coerente do direito nacional à luz das directivas<sup>24</sup>, do efeito directo vertical das directivas<sup>25</sup> e a ausência de efeito directo horizontal das directivas<sup>26</sup>. Porém, frequentemente, estas expressões escondem uma realidade mais complexa no plano jurídico<sup>27</sup>.

79. A Directiva 83/189, aplicável no caso vertente, tem natureza completamente diferente. O seu objectivo não é a aproximação de legislações, mas a protecção da livre circulação de mercadorias através de um

24 — V., por exemplo, acórdão de 13 de Novembro de 1990, *Marleasing* (C-106/89, *Colect.*, p. I-4135).

25 — V., por exemplo, acórdão de 19 de Janeiro de 1982, *Becker* (8/81, *Colect.*, p. 53).

26 — V., por exemplo, acórdão de 14 de Julho de 1994, *Faccini Dori* (C-91/92, *Colect.*, p. I-3325).

27 — V., por exemplo, acórdão de 24 de Outubro de 1996, *Kraaijeveld e o.* (C-72/95, *Colect.*, p. I-5403), e, para uma análise recente de alguns dos problemas, as conclusões do advogado-geral P. Léger apresentadas em 11 de Janeiro de 2000 no processo *Luxemburgo/Linster e o.* (C-287/98, *Colect.*, pp. I-6917, I-6920).

mecanismo de controlo. Prevê um processo de informação no sector das normas e regulamentações técnicas. A obrigação dos Estados-Membros não é adoptar legislação, mas notificar projectos de lei e, desta forma, aguardar eventuais reacções da parte de outros Estados-Membros ou da Comissão. Quanto ao processo nos termos dos artigos 8.º e 9.º da directiva, a utilização de conceitos como «transposição para a legislação nacional» e «falta de transposição dentro dos limites previstos» é, portanto, claramente inútil.

80. Em direito comunitário, as disposições da Directiva 83/189 podem ser objecto de uma comparação mais plausível com as disposições contidas, por exemplo, no Regulamento n.º 17: Primeiro Regulamento de execução dos artigos 85.º e 86.º do Tratado CE<sup>28</sup> (actuais artigos 81.º e 82.º CE) ou no Regulamento (CE) n.º 659/1999 do Conselho, de 22 de Março de 1999, que estabelece as regras de execução do artigo 93.º do Tratado CE<sup>29</sup> (actual artigo 88 CE). Estes regulamentos prevêem processos de controlo prévio no campo das práticas restritivas e das ajudas de Estado. Determinadas medidas em fase de projecto, estatais ou privadas, têm que ser previamente notificadas à Comissão que então decide (por vezes de forma tácita), se as deve ou não autorizar. Este tipo de controlo preventivo destina-se a aumentar a eficácia das proibições fundamentais previstas no Tratado. Além disso, as disposições da Directiva 83/189 podiam ter sido adoptadas sob a forma de regulamento em vez de directiva; é completamente irrele-

vante, para efeitos da análise jurídica, em minha opinião, que tenham sido adoptadas sob a forma de directiva.

81. A diferença entre a Directiva 83/189 e as directivas «normais» por um lado, e o facto de os procedimentos análogos aos previstos na directiva serem fixados através de actos comunitários de natureza jurídica diversa, como os regulamentos, por outro, tornam, a meu ver, claro que a jurisprudência atrás referida sobre as consequências do incumprimento das directivas «normais» é, frequentemente, irrelevante para a resolução de questões como as do caso vertente. Consequentemente, é necessário considerar essas questões apenas com base nos princípios gerais do direito comunitário.

82. Passo agora a analisar as três questões atrás referidas.

1) Com que base se pode defender que um Estado-Membro não pode opor a particulares regulamentações técnicas adoptadas sem notificação prévia?

83. Ao analisar esta questão, é importante salientar que falta de notificação de uma regulamentação técnica *enquanto tal* não produz qualquer consequência directa negativa sobre a uniformidade da legislação comunitária, a eficácia do artigo 30.º do

28 — JO 1962, n.º 13, p. 204; EE 08 F1 p. 22.

29 — JO 1999, L 83, p. 1.

Tratado ou sobre os direitos que resultam para os particulares do direito comunitário.

84. Em primeiro lugar, no que respeita à uniformidade, o objectivo da directiva é fornecer um mecanismo de controlo e coordenação destinado a impedir a adopção de medidas susceptíveis de criar entraves à livre circulação de mercadorias; o seu objectivo não é harmonizar normas nacionais. Apenas em última instância a Comissão propõe medidas de harmonização. A uniformidade não é, portanto, directamente prejudicada quando uma regulamentação técnica não é notificada.

85. Em segundo lugar, quanto à eficácia do artigo 30.º do Tratado, uma regulamentação técnica pode violar ou não o disposto no artigo 30.º Até pode eliminar um obstáculo preexistente às trocas comerciais. A directiva contém apenas normas processuais que são, por definição, neutras, do ponto de vista substantivo. O facto de uma regulamentação técnica não ter sido notificada não fornece, portanto, qualquer indicação quanto à questão de saber se as normas nela contidas são conformes com as exigências substantivas previstas no artigo 30.º do Tratado.

86. Em terceiro lugar, a Directiva 83/189, por si só, não se destina a atribuir direitos ou a criar obrigações na esfera dos particulares. Prevê simplesmente os direitos e as obrigações que incumbem respectivamente aos Estados-Membros e à Comissão no âmbito de um processo no qual os particu-

lares não são, em princípio, directamente implicados. Assim, a violação, por parte de um Estado-Membro, da obrigação de notificação não prejudica direitos reconhecidos aos particulares no âmbito da directiva. Quanto aos direitos decorrentes para os particulares do artigo 30.º do Tratado, a compatibilidade substancial da legislação em questão com a livre circulação de mercadorias é determinante. Deve ter-se presente que, se determinada regulamentação técnica constitui um obstáculo às trocas comerciais entre Estados-Membros, os particulares podem invocar directamente o Tratado, sem necessidade de recorrer à directiva.

87. À luz destas considerações, não é surpreendente que o Tribunal de Justiça, ao declarar, no acórdão CIA Security International, que regulamentações técnicas não notificadas não são oponíveis aos particulares, se tenha baseado unicamente na eficácia do mecanismo de controlo da directiva.

88. As ameaças à eficácia do controlo prévio, e indirectamente, à livre circulação de mercadorias, são suficientemente graves a ponto de justificar a proibição de um Estado-Membro opor aos particulares regulamentações técnicas não notificadas?

89. Na economia da directiva, a notificação de projectos de regulamentações técnicas é obviamente essencial, uma vez que a notificação traz a público esses projectos. A notificação é a única forma de a Comissão

e os restantes Estados-Membros tomarem conhecimento de que um Estado-Membro tem intenção de adoptar novas regulamentações técnicas. Esse conhecimento é o pressuposto necessário ao exercício dos diferentes direitos reconhecidos pela directiva (o direito de apresentar observações, de emitir pareceres circunstanciados com a consequente prorrogação do período de suspensão, a declaração da intenção de adoptar medidas de harmonização). Além disso, o facto de saber que a adopção de tais regulamentações técnicas está actualmente em estudo é, além disso, determinante para as soluções jurídicas alternativas excluídas do âmbito de aplicação da directiva, como as acções por incumprimento.

90. Se um Estado-Membro sabe que não pode opor aos particulares regulamentações técnicas não notificadas, o incentivo para notificar é forte. É sempre possível que um operador comercial descubra que o Estado-Membro não notificou uma regulamentação técnica e suscite a questão prévia da sua inaplicabilidade por essa razão. Assim, a falta de notificação ameaçaria constantemente, como a espada de Damocles, a aplicabilidade da medida nacional não notificada.

91. Se, pelo contrário, as regulamentações técnicas não notificadas pudessem ser oponíveis aos particulares, um Estado-Membro poderia sucumbir à tentação de não notificar, sobretudo se soubesse que uma regulamentação técnica em fase de projecto criaria realmente um entrave às trocas comerciais. Na falta de notificação, o risco

de a Comissão ou outro Estado-Membro detectarem o entrave contido na medida projectada é pequeno. Assim, as acções por incumprimento são improváveis; exigirão, em todo o caso, tempo e é improvável que conduzam a sanções. Não é certo que as acções de indemnização intentadas por particulares sejam julgadas procedentes. Os particulares lesados terão, normalmente, que aguardar a adopção e a aplicação concreta dessa regulamentação técnica antes de poderem invocar o artigo 30.º a fim de obter a sua inaplicabilidade.

92. Por estas razões, parece-me correcto sustentar, como fez o Tribunal de Justiça no acórdão CIA Security International que, a fim de salvaguardar a eficácia do mecanismo de controlo instituído pela directiva, um Estado-Membro não possa opor aos particulares uma regulamentação técnica adoptada sem notificação prévia.

93. Poderia acrescentar-se que a inoponibilidade de regulamentações técnicas não notificadas pode, como efeito lateral, gerar lucros inesperados para alguns operadores comerciais. Estes poderão opor a um Estado-Membro a violação de uma norma processual que não se destinava a atribuir-lhes direitos e isto acontece independentemente de a regra técnica em questão constituir um obstáculo injustificado às trocas comerciais nos termos do artigo 30.º do Tratado.

94. Além disso, no acórdão Lemmens<sup>30</sup>, o Tribunal de Justiça reconheceu alguns limites aos efeitos da falta de notificação. Declarou, no n.º 35, que a falta de notificação de regras técnicas determina a sua inaplicabilidade, na medida em que as mesmas impedem a utilização ou a comercialização dum produto não conforme com estas regras. O acórdão Lemmens pode ser entendido como o primeiro indício de que o Tribunal de Justiça considera que o acórdão CIA Security International deve ser aplicado e ampliado com precaução.

2) As obrigações processuais, previstas na directiva e especialmente a obrigação de notificação são de tal ordem que a sua violação deve implicar a inoponibilidade em todos os tipos de litígios entre particulares, em especial os resultantes de contrato?

95. Segundo o acórdão CIA Security International uma regulamentação técnica adoptada sem notificação prévia não pode ser invocada num processo cível entre concorrentes com base em normas nacionais que proíbem práticas comerciais desleais. Coloca-se o problema de determinar se essa regulamentação deve ser extensiva aos processos cíveis entre particulares, que têm por objecto direitos e obrigações decorrentes de um contrato. Um operador comercial como a Unilever poderá invocar a inobservância, por parte de um Estado-Membro, das obrigações processuais previstas na Directiva 83/189 em processos contra outros operadores comerciais como

a Central Food, a fim de impedir que seja aplicada uma regulamentação técnica nacional do tipo da Lei italiana n.º 313?

96. À luz dos n.ºs 68 a 74 das conclusões do advogado-geral B. Elmer poderia sustentar-se que o Tribunal de Justiça no acórdão CIA Security International já resolveu esta questão em sentido afirmativo.

97. Todavia, em minha opinião, o Tribunal não pode ter pretendido que a sanção da inoponibilidade deve ser válida para todos os tipos de processos entre particulares.

98. Em primeiro lugar, a decisão do Tribunal de Justiça deve ser lida à luz das circunstâncias especiais processuais do caso vertente. Quando os concorrentes tentam invocar uma regulamentação técnica com base em normas nacionais relativas a práticas comerciais desleais, o resultado possível de tais procedimentos, como, por exemplo, um despacho intimando a pôr termo a determinada actividade ou ao pagamento de sanções pecuniárias periódicas não é muito diferente do possível resultado das actividades coercivas de um Estado-Membro no mesmo campo, quando este actua por intermédio do Ministério Público ou de uma autoridade administrativa.

99. Em segundo lugar, há outras considerações mais importantes a ter em conta. O facto de um Estado-Membro não ter cumprido as obrigações processuais da directiva enquanto tal, não deveria, em minha opi-

30 — Acórdão de 16 de Junho de 1998, Lemmens (C-226/97, Colect., p. I-3711).

nião, comportar efeitos lesivos para os particulares.

100. Isto, porque, em primeiro lugar, esses efeitos são difíceis de justificar à luz do princípio da certeza jurídica. O exercício quotidiano do comércio exige que as regulamentações técnicas aplicáveis à venda de mercadorias sejam clara e prontamente identificáveis, quer no que respeita à aplicabilidade, quer no que respeita à inaplicabilidade. Ainda que o presente litígio tenha por objecto uma quantidade relativamente pequena de azeite engarrafado cujo valor pode não afectar excessivamente as finanças, quer da Unilever, quer da Central Food, pode imaginar-se facilmente um processo exactamente igual que tenha por objecto mercadorias deterioráveis e montantes em dinheiro que representem a diferença entre a prosperidade e a ruína de uma ou outra das partes implicadas. Para evitar dificuldades nas próprias relações contratuais o operador comercial particular deve conhecer a existência da Directiva 83/189, conhecer a jurisprudência CIA Security International, identificar uma regulamentação técnica enquanto tal e determinar com segurança se o Estado-Membro em causa respeitou todas as obrigações processuais previstas na directiva. Este último elemento pode revelar-se extremamente difícil devido à falta de publicidade do processo previsto na directiva. A Comissão não é obrigada a tornar público se um Estado-Membro notificou ou não determinado projecto de regulamentação técnica. Quanto aos períodos de suspensão referidos no artigo 9.º da directiva, não há forma de os particulares saberem se outros Estados-Membros violaram o período de suspensão de seis meses e se apresentaram pareceres circunstanciados à Comissão. Do mesmo modo, a Comissão

também não é obrigada a tornar público que comunicou a um Estado-Membro a sua intenção de adoptar legislação comunitária ou o projecto desta última.

101. O segundo problema constitui uma possível injustiça. Se a falta de notificação implicasse a inoponibilidade de uma regulamentação técnica em litígios entre particulares, um particular perderia um processo no qual uma norma desse tipo estivesse em causa, não por não ter cumprido as obrigações resultantes da legislação comunitária mas em razão do comportamento de um Estado-Membro. A sobrevivência económica de uma empresa poderia ser posta em perigo simplesmente no interesse da eficiência de um mecanismo destinado a controlar as actividades normativas dos Estados-Membros. Isto verificar-se-ia independentemente de a regulamentação técnica em causa constituir um obstáculo às trocas comerciais, uma medida com efeitos neutros sobre as trocas comerciais ou até uma regulamentação a favor das mesmas<sup>31</sup>. A única solução para um operador comercial numa situação deste tipo seria intentar *ex post* uma acção, arriscada e onerosa, de indemnização por danos contra o Estado-Membro. Também não há razão para que a outra parte beneficie, de modo completamente fortuito, do facto de um Estado-Membro não ter cumprido as obrigações previstas na directiva.

102. Daqui resulta, em minha opinião, que a solução correcta nos processos entre particulares é uma solução substantiva. A oponibilidade de uma regulamentação téc-

31 — Isto parece resultar do raciocínio contido no n.º 57 do acórdão CIA Security International, referido na nota 2.



nica em processos entre particulares deve depender apenas da compatibilidade desta última com o artigo 30.º do Tratado. Se, no caso vertente, a Lei italiana n.º 313 é compatível com o artigo 30.º não vejo qualquer razão que justifique que a Central Food que, compreensivelmente, invoca as normas previstas na legislação italiana, perca a acção no órgão jurisdicional nacional. Se, porém, a Lei italiana n.º 313 for incompatível com o artigo 30.º, o órgão jurisdicional nacional não deve aplicá-la por essa razão.

103. Consequentemente, concluo que, em litígios entre particulares, um particular não deve poder invocar, com o intuito de obter que uma regulamentação técnica não seja aplicada, o incumprimento das obrigações previstas na Directiva 83/189 por parte de um Estado-Membro.

3) Em alternativa: a violação das obrigações de suspensão implica a inoponibilidade de uma regulamentação técnica?

104. Se, contrariamente ao que acabou de se afirmar, o Tribunal de Justiça decidir no sentido de que as regulamentações técnicas adoptadas em violação de obrigações processuais fundamentais previstas na directiva são aplicáveis em todos os tipos de processos entre particulares, coloca-se a questão de saber se a obrigação de suspensão constitui uma obrigação processual desse tipo.

105. O acórdão CIA Security International pode ser interpretado no sentido de que a violação da obrigação de suspensão constitui um «vício processual essencial» nos mesmos termos que a falta de notificação. O Tribunal de Justiça chegou a esta conclusão depois de um exame conjunto dos artigos 8.º e 9.º — obrigação de notificação e de suspensão — à luz dos objectivos da directiva. No n.º 44, por exemplo, afirmou que «os artigos 8.º e 9.º da Directiva 83/189 estabelecem para os Estados-Membros uma obrigação precisa de notificarem à Comissão os projectos de regras técnicas antes da sua adopção» e, no n.º 50, que o objectivo da directiva é «uma finalidade mais geral, de eliminar ou restringir os entraves às trocas comerciais, de informar os outros Estados das regulamentações técnicas projectadas por um Estado, de dar à Comissão e aos outros Estados-Membros o tempo necessário para reagir e propor alterações que permitam atenuar as restrições à livre circulação de mercadorias decorrentes da medida prevista...» Também se chegou a esta conclusão depois de um exame da comunicação da Comissão de 1986 que associava as obrigações de notificação e de suspensão<sup>32</sup>.

106. Não obstante estes elementos, considero que a inobservância dos períodos de suspensão não deve, por si só, implicar a inoponibilidade da regulamentação técnica em causa. Defendi anteriormente que a única consideração que justifica a inoponi-

32 — V., *supra*, n.º 8.

bilidade, por razões processuais, de uma regulamentação técnica não notificada é o potencial enfraquecimento da eficácia do controlo comunitário. Todavia, enquanto o cumprimento da obrigação de notificação de um projecto de regulamentação técnica é essencial à eficácia desse controlo, a observância do período de suspensão é menos importante.

107. Uma vez notificado, o projecto de regulamentação técnica foi difundido para o exterior. Consequentemente, os restantes Estados-Membros e a Comissão não estão em posição de controlar efectivamente o respeito das obrigações processuais impostas pela directiva e das obrigações substantivas previstas no artigo 30.º e, se necessário, intentar acções por incumprimento.

108. Defendo, portanto, que a sanção da inoponibilidade para a violação das obrigações processuais diferentes da obrigação de notificação nos termos do n.º 1 do artigo 8.º da directiva é desproporcionadamente severa.

109. Consequentemente, concluo que, em processos cíveis entre particulares, o órgão jurisdicional nacional não deve deixar de aplicar uma regulamentação técnica que, apesar de notificada à Comissão em conformidade com as obrigações da directiva, tenha sido adoptada antes de decorrido o período de suspensão aplicável nos termos da directiva.

## Conclusão

110. Analisei de forma relativamente breve as obrigações de suspensão, embora estas sejam objecto da questão submetida pelo tribunal nacional, por se tratar de uma questão que não pode ser considerada isoladamente e suscita necessariamente a questão mais vasta dos efeitos de uma violação das obrigações processuais da directiva em geral. Além disso, em termos práticos, a questão, de longe, mais importante é provavelmente a dos efeitos da falta de notificação de uma regulamentação técnica por parte de um Estado-Membro. A solução por mim proposta para esta questão determina igualmente a solução da questão submetida pelo órgão jurisdicional nacional.

111. Em minha opinião, a falta de notificação (que pode acontecer com bastante frequência, tendo em conta a vasta gama de medidas que caem potencialmente na alçada da directiva e que pode, naturalmente, ser involuntária) não pode receber um tratamento tal que produza efeitos de um grande alcance nas relações contratuais entre os particulares. No essencial, esse efeito consiste apenas no facto de os tribunais nacionais serem obrigados, com base nessa violação pelos Estados-Membros, a verificar o incumprimento do contrato.

112. Tais consequências são contrárias aos princípios fundamentais dos nossos ordenamentos jurídicos e opõem-se, em especial, às exigências fundamentais de segurança jurídica. Podem existir incertezas sobre a questão de determinar se uma medida é uma regulamentação técnica ou se a sua notificação é obrigatória; incertezas, na ausência de disposições que impõem um processo transparente, quanto à sua notificação efectiva; incertezas, quando uma regulamentação nacional ou parte da mesma não são aplicadas, sobre a disciplina normativa que deve substituir as medidas não aplicadas; incertezas, na ausência de culpa das duas partes, no que respeita às soluções adequadas ao incumprimento do contrato. Além disso, essas consequências produzir-se-iam independentemente de as regulamentações técnicas constituírem um obstáculo à livre circulação de mercadorias e mesmo quando facilitassem a livre circulação. Não vejo fundamento algum para atribuir efeitos deste tipo à falta de notificação.

113. Se, como defendo, a falta de notificação da regulamentação técnica por parte de um Estado-Membro for entendida no sentido de não afectar as relações contratuais entre particulares nem de justificar o incumprimento de um contrato, então é óbvio que a violação da obrigação de suspensão deve receber igual tratamento. Existem muitos argumentos comuns aos dois casos. Em especial, os argumentos baseados na certeza jurídica, na injustiça e na falta de transparência aplicam-se, de diferentes formas, a todas as consequências resultantes das irregularidades processuais da parte dos Estados-Membros.

114. A verdade é que as normas processuais fixadas na directiva se destinam a regular as relações entre a Comissão e os Estados-Membros. Não se destinam a atribuir direitos substantivos aos particulares, e muito menos a produzir efeitos prejudiciais na esfera destes últimos. O interesse superior da Comissão em garantir a livre circulação de mercadorias não se manifesta enquanto não for

demonstrado que a regulamentação técnica cria entraves à livre circulação. Em casos como o que está em análise, o interesse da Comunidade pode ser plenamente garantido invocando o artigo 30.º do Tratado.

115. Consequentemente, a questão submetida pela Pretura Circondariale di Milano deveria, em minha opinião, ser respondida do seguinte modo:

«Quando um Estado-Membro não cumpre as obrigações processuais previstas nos artigos 8.º e 9.º da Directiva 83/189/CEE do Conselho, de 28 de Março de 1983, relativa a um procedimento de informação no domínio das normas e regulamentações técnicas, esse o incumprimento não pode ser invocado nos órgãos jurisdicionais nacionais em litígios entre particulares, decorrentes de um contrato.»